



Bruselj, 23.11.2012
COM(2012) 686 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

**Drugo polletno poročilo o delovanju schengenskega območja
1. maj 2012 – 31. oktober 2012**

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Drugo polletno poročilo o delovanju schengenskega območja 1. maj 2012 – 31. oktober 2012

1. UVOD

Komisija je 16. maja 2012 sprejela svoje prvo polletno poročilo Evropskemu parlamentu in Svetu o delovanju schengenskega območja¹, kot je sama napovedala 16. septembra 2011 v svojem sporočilu o krepitvi upravljanja schengenskega območja², kar je Svet za pravosodje in notranje zadeve / mešani odbor podprl 8. marca 2012. Poročilo je bilo zato obravnavano na seji Sveta dne 7. junija 2012 in na plenarnem zasedanju Evropskega parlamenta 4. julija 2012. Drugo poročilo zajema obdobje od 1. maja 2012 do 31. oktobra 2012.

2. PRIKAZ RAZMER

2.1. Razmere na zunanjih mejah schengenskega območja

Med aprilom in junijem 2012 je bilo odkritih približno 23 000 nezakonitih prehodov meje v okviru mešanih migracijskih tokov. Gre za 44-odstoten upad v EU v primerjavi z enakim obdobjem v preteklem letu, sredi arabske pomladi. Nasprotno se je v Grčiji to število v primerjavi z letom poprej povečalo za 29 %. Večina primerov (56 %) je bila odkritih na kopenski meji med Grčijo in Turčijo, kar pomeni, da ta mejni odsek še naprej ostaja žarišče nezakonitega priseljevanja v EU. Na tem delu meje so bili najpogostejše odkriti državljani Afganistana, sledili so jim državljani Bangladeša in Sirije³.

Vendar pa je po začetku grške operacije Ščit v avgustu 2012, ko je Grčija na grško-turško mejo prerazporedila približno 1 800 mejnih policistov, prejšnjemu močnemu povečanju števila odkritih nezakonitih prehodov sledilo njihovo znatno zmanjšanje. Grški organi so do zdaj poročali o znatnem zmanjšanju števila pridržanj na območju reke Evros.

Po poslabšanju humanitarnih in varnostnih razmer v Siriji se je pri odkrivanju nezakonitih prehodov ter nezakonitega bivanja pomembno povečalo število Sircev, zlasti v Grčiji. Poleg tega so Sirci na drugem mestu po številu prosilcev za mednarodno zaščito, zlasti na Švedskem in v Nemčiji, kjer se odobri zaščita državljanom Sirije, ki zaprosijo za azil. Morebitno nadaljnje poslabšanje razmer v Siriji bi verjetno povzročilo nadaljnje povečanje števila oseb, ki se zatekajo v sosednje države in sčasoma v države članice EU⁴.

2.2. Razmere znotraj schengenskega območja

Čeprav je Grčija trenutno glavna vstopna točka za nezakonite migrante, je za večino teh le tranzitna in ne ciljna država. Sekundarna gibanja razkriva odkrivanje nezakonitih prehodov

¹ COM(2012) 230 final.

² COM(2011) 561 final.

³ Četrtna analiza tveganja agencije Frontex za obdobje od aprila do junija 2012.

⁴ Četrtna analiza tveganja agencije Frontex za obdobje od aprila do junija 2012.

vseh kopenskih meja držav Zahodnega Balkana, italijanskih morskih meja in letov z grških letališč na številna velika letališča EU⁵.

Operacija Balder, to je najnovejše zbiranje informacij o migracijskih tokovih v EU / schengenskem območju, je bila opravljena med 16. in 22. aprilom 2012 v 24 državah članicah⁶, na Norveškem in v Švici. Cilj operacije je bil zbrati podatke o migracijskih tokovih v državah članicah, zlasti glede migracijskih pritiskov v različnih državah, glavnih poti, ki jih uporabljajo nezakoniti migranti, glavnih ciljnih držav migracij, držav izvora nezakonitih migrantov ter krajev odkrivanja nezakonitih migrantov in uporabljenih prevoznih sredstev.

V skladu s podatki, ki so jih sporočile sodelujoče države članice, zbrala in junija 2012 sporočila pa danska nacionalna policija⁷, je bilo v navedenem tednu prijetih 2 396 državljanov 115 različnih tretjih držav. Največ nezakonitih priseljencev znotraj schengenskega območja so našli v Nemčiji (520 oseb), Španiji (369 oseb) in Avstriji (178 oseb), v EU pa jih je največ vstopilo v Španiji (207 oseb) in Grčiji (180 oseb). Glavne ciljne države so bile Španija (341 oseb), Nemčija (281 oseb) in Avstrija (175 oseb).

Čeprav zagotavljajo nekaj dragocenih osnovnih informacij, so podatki, zbrani v takšnih operacijah, precej nepopolni, saj zajemajo le nekaj tednov na leto in v njih ne sodelujejo vse države članice. Kot sta ugotovila Komisija v svojem prvem polletnem poročilu o delovanju schengenskega območja in 7. junija 2012 Svet za pravosodje in notranje zadeve / mešani odbor, obstaja potreba po boljšem zbiranju in analizi podatkov o nezakonitih migracijskih gibanjih v EU. Države članice so se strinjale, da bi morala Komisija imeti vlogo pri tem in da bi bilo treba obstoječe strukture uporabiti v čim večji možni meri. Komisija je zato skupaj z agencijo Frontex države članice povabila na strokovno srečanje 2. oktobra 2012, na katerem so razpravljali o tem, kako najbolje doseči boljše poznavanje razmer. Države članice so potrdile potrebo po rednem zbiranju in analizi podatkov, obenem pa izrazile zaskrbljenost glede dodatne delovne obremenitve in uporabe analiz. Komisija skupaj z agencijo Frontex trenutno razpravlja o tem, kako nadaljevati.

3. UPORABA SCHENGenskega PRAVNEGA REDA

3.1. Primeri začasno ponovno uvedenega nadzora na notranjih mejah

Člen 23 Zakonika o schengenskih mejah⁸ določa, da lahko v primeru resnih groženj javnemu redu ali notranji varnosti država članica izjemoma ponovno uvede nadzor na svojih notranjih mejah. V obdobju med 1. majem in 31. oktobrom 2012 sta bila le dva primera ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah.

Najprej je Španija 20. aprila 2012 obvestila Komisijo, da bo zaradi srečanja Evropske centralne banke od 2. do 4. maja 2012 v Barceloni v obdobju med 28. aprilom in 4. majem 2012 ponovno uvedla nadzor na notranji kopenski meji s Francijo ter na letališčih Barcelona in Gerona. V tem tednu je Španija opravila mejne kontrole 669 385 oseb. Vstop so zavrnili

⁵ Četrtna analiza tveganja agencije Frontex za obdobje od aprila do junija 2012.

⁶ Francija, Grčija in Irska niso sodelovale.

⁷ Zbirno poročilo danske nacionalne policije, junij 2012.

⁸ Uredba (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah).

68 osebam, in sicer zaradi javnega reda ali notranje varnosti ali pa, ker niso imele veljavne potne listine⁹.

Potem je 4. maja 2012 Poljska obvestila Komisijo, da se je zaradi nogometnega prvenstva EURO 2012 v obdobju od 8. junija do 1. julija 2012 odločila ponovno uvesti nadzor na svojih notranjih mejah med 4. junijem in 1. julijem. V tem obdobju je bilo preverjenih 28 980 oseb. Vstop so zavrnili 22 osebam, 15 pa jih je bilo prijetih¹⁰.

3.2. Ohranjanje neizvajanja nadzora na notranjih mejah

Velika večina domnevnih kršitev schengenskega pravnega reda se nanaša na to, ali ima izvrševanje policijskih pooblastil v bližini notranjih meja enakovreden učinek kot mejne kontrole (člen 21 Zakonika o schengenskih mejah), ter na obveznost, da se odpravijo ovire za tekoč pretok prometa, kot so omejitve hitrosti, na cestnih mejnih prehodih na notranjih mejah (člen 22 Zakonika o schengenskih mejah). V obdobju od 1. maja do 31. oktobra 2012 je Komisija zaprosila za informacije o morebitnih kršitvah členov 21 in/ali 22 Zakonika o schengenskih mejah v dveh novih primerih (v zvezi z Litvo in Nemčijo), tri primere je zaključila (v zvezi z Belgijo, Estonijo in Nizozemsko), nadaljuje pa preiskavo obstoječih sedmih primerov (v zvezi z Avstrijo, Češko, Latvijo, Nemčijo, Nizozemsko, Slovaško in Švedsko). Nedavno so različna nizozemska sodišča v več primerih obravnavala vprašanje, ali je mobilni nadzor, ki ga blizu nizozemskih notranjih meja z Belgijo in Nemčijo izvaja Koninklijke Marechaussee (člen 4.17a dekreta o tujcih iz leta 2000), združljiv s členoma 20 in 21 Zakonika o schengenskih mejah. Sodišče Rechtbank Roermond je 7. februarja 2012 v zadevi C-88/12 (Jaoo), Sodišču Evropske unije predložilo vprašanje za predhodno odločanje o tem, ali takšen mobilni nadzor krši prepoved pregledov, enakovrednih mejnim kontrolam (člen 21 Zakonika o schengenskih mejah). Poleg tega je najvišje upravno sodišče na Nizozemskem Raad van State 4. junija 2012 v zadevi C-278/12 (Adil) Sodišču predložilo enako vprašanje za nujni postopek predhodnega odločanja.

Sodišče je 19. julija 2012 izdalo sodbo v zadevi C-278/12 (Adil). Sklenilo je, da člena 20 in 21 Zakonika o schengenskih mejah ne izključujeta kontrol uradnikov, odgovornih za varovanje mej in kontrolo tujcev na območjih blizu notranjih meja, z namenom preveriti zahteve za zakonito bivanje, če se te kontrole izvajajo na podlagi splošnih informacij in izkušenj o nezakonitem prebivanju oseb na kraju kontrol ali, v omejenem obsegu, da bi se pridobile take splošne informacije in izkušnje na tem območju, in če za te kontrole veljajo nekatere omejitve, zlasti glede obsega in pogostosti izvajanja. Glede na to, da je cilj nizozemskega mobilnega nadzora odprava nezakonitega bivanja in se njegov namen torej razlikuje od namena mejnih kontrol, temelji na splošnih policijskih informacijah in izkušnjah, se izvaja na drugačen način kot mejne kontrole in zanj veljajo potrebne omejitve, je Sodišče sklenilo, da nima enakovrednega učinka kot mejna kontrola.

Komisija ugotavlja, da poleg Nizozemske posebno zakonodajo, ki se uporablja samo v notranjih obmejnih območjih, ohranjata tudi Francija in Nemčija. Poleg tega je treba omeniti, da je bila zakonodaja na Nizozemskem in v Franciji že spremenjena po sodbi v zadevi Melki¹¹. Komisija zato poziva države članice s to vrsto posebne zakonodaje, naj zagotovijo, da je v skladu z zgoraj omenjenimi sodbami, in jim je pripravljena svetovati v zvezi z njihovo razlago.

⁹ Dokument Sveta 10491/12 FRONT 84 COMIX 337.

¹⁰ Dokument Sveta 13219/12 FRONT 115 COMIX 467.

¹¹ Sodba z dne 22. junija 2010 v zadevi C-188/10.

3.3. Domnevne kršitve drugih delov schengenskega pravnega reda

Prenos direktive o vračanju (2008/115/ES) v nacionalno zakonodajo

Rok za prenos direktive o vračanju (2008/115/ES) v nacionalno zakonodajo je potekel 24. decembra 2010. Vse države članice EU, ki jih zavezuje direktiva, in vse pridružene države razen Islandije so priglasile njen popoln prenos v nacionalno zakonodajo. Komisija je začela podrobno pregledovati prenos zakonodaje in praktično uporabo v državah članicah ter bo svoje prvo poročilo o njeni uporabi predstavila do konca leta 2013.

Izvajanje uredbe o obmejnem prometu (ES št. 1931/2006)

Komisija spremlja izvajanje režima obmejnega prometa od začetka njegove veljavnosti v letu 2006. Julija 2012 se je odločila zahtevati podatke od treh držav članic (Latvije, Poljske in Slovenije) v zvezi z dvostranskimi sporazumi, ki so jih te države sklenile s svojimi sosednjimi tretjimi državami. Pomisleki v zvezi s temi državami članicami so različni, vendar vključujejo zahteve po potovalnem zdravstvenem zavarovanju in omejitve obsega samo na državljane pogodbenic, odsotnost zahteve glede minimalnega obdobja bivanja na obmejnem območju itd.

Uporaba schengenskega pravnega reda pri nadzoru morskih meja

Komisija je, kot je že poročala, po obtožbah o resnih težavah, s katerimi naj bi se soočali migranti pri prošnjah za azil, in o slabem ravnanju s prosilci za azil, vključno z zavračanjem oseb, ki bi utegnile biti resno ogrožene ali preganjane, oktobra 2009 Grčiji izdala uradni opomin. Analiza Komisije se opravlja glede na razvoj dogodkov, npr. napredek pri izvajanju grškega nacionalnega akcijskega načrta.

Zaradi skupin migrantov, ki so jih italijanski organi domnevno zajeli na odprtem morju in vrnili v Libijo, je Komisija poleg tega julija 2009 zahtevala, da Italija predloži informacije o ukrepih za izognitev tveganju vračanja in zagotovila libijskih oblasti glede zadevnih oseb. Evropsko sodišče za človekove pravice je 23. februarja 2012 na podlagi teh istih dejstev ugotovilo, da Italija krši Evropsko konvencijo o človekovih pravicah¹². Glede na to Komisija zdaj analizira posledice odločitve sodišča za operacije nadzora morskih meja in za pravni red na področju azila.

3.4. Izvajanje operacij na morskih mejah, ki jih usklajuje agencija Frontex

Sodišče¹³ se je 5. septembra 2012 odločilo, da razveljavi Sklep Sveta 2010/252/EU o dopolnitvi Zakonika o schengenskih mejah glede varovanja zunanjih meja na morju v okviru operativnega sodelovanja, ki ga usklajuje agencija Frontex, ker vsebuje bistvene elemente nadzora zunanjih morskih meja, ki presegajo področje uporabe dodatnih ukrepov v smislu člena 12(5) Zakonika o schengenskih mejah, in je za sprejetje takšnega sklepa pristojen samo zakonodajalec Evropske unije. Sodišče je ohranilo učinke razveljavljenega sklepa do začetka veljavnosti novih pravil, ki naj bi ga nadomestila, v razumnem roku. Komisija bo zakonodajni predlog predstavila v začetku leta 2013.

¹² Zadeva Hirsi Jamaa in drugi proti Italiji. Pritožba št. 27765/09.

¹³ Sodba z dne 5. septembra 2012 v zadevi C-355/10, Evropski parlament proti Svetu.

3.5. Pomanjkljivosti, ugotovljene v okviru schengenskega ocenjevalnega mehanizma

V okviru sedanjega schengenskega ocenjevalnega mehanizma¹⁴ uporabo schengenskega pravnega reda v državah članicah redno ocenjujejo strokovnjaki iz držav članic, Generalnega sekretariata Sveta in Komisije.

V obdobju od 1. maja 2012 do 31. oktobra 2012 so bila schengenska ocenjevanja opravljena glede morskih meja v Estoniji, Latviji, Litvi, na Malti, Poljskem in v Sloveniji, glede policijskega sodelovanja na Madžarskem, Slovaškem, Češkem in Poljskem, glede zračnih meja v Estoniji, Latviji in Litvi, glede varstva podatkov v Estoniji, Latviji, Litvi, Malti in Sloveniji, glede SIS/Sirene na Danskem, v Islandiji in na Norveškem, glede vizumov pa v Latviji in Litvi. Poročila še vedno niso povsem dokončana, vendar naj bi vključevala pozitivne in negativne komentarje ter priporočila glede vprašanj, kot so usposabljanje, uporaba analize tveganja, izmenjava informacij, mednarodno sodelovanje in infrastruktura na mejnih prehodih ter veleposlaništvih/konzulatih. Tako kot v preteklih šestih mesecih sicer obstajajo splošne možnosti za izboljšanje, vendar niso bile ugotovljene pomanjkljivosti, zaradi katerih bi morala Komisija nemudoma ukrepati.

Poleg tega je bila v Grčiji med 28. majem in 2. junijem 2012 opravljena vzajemna misija za oceno napredka grškega akcijskega načrta pri odpravi pomanjkljivosti, ki so bile ugotovljene med schengenskim ocenjevanjem v obdobju 2010–2011, ter za opredelitev področij, kjer bi države članice lahko nudile pomoč. Misija je obiskala atensko mednarodno letališče „Eleftherios Venizelos“, pristanišče Piraeus ter območje reke Evros, tako da je zajela vse vrste meja. Ugotovljeno je bilo, da je bil sicer dosežen viden napredek, vendar ga je treba dodatno spodbujati in krečiti.

Komisija poziva Grčijo, naj nadaljuje izvajanje svojega schengenskega akcijskega načrta, in ponavlja svojo zavezanost podpori grškim prizadevanjem pri upravljanju zunanjih meja, med drugim v okviru Sklada za zunanje meje in pomoči agencije Frontex.

Okvirni koledar schengenskega ocenjevanja v obdobju od novembra 2012 do aprila 2013 je prikazan v Prilogi I.

3.6. Odprava nadzora na notranjih mejah z Bolgarijo in Romunijo

Po sklepu Sveta v juniju 2011, da Romunija in Bolgarija izpolnjujeta merila, da v celoti uporabljata schengenski pravni red, je Evropski svet marca 2012 zahteval, naj Svet opredeli in izvaja ukrepe, ki bi prispevali k pristopu teh dveh držav. Svet je od takrat opredelil več takih ukrepov, vključno s tekočimi in načrtovanimi dejavnostmi agencije Frontex, ukrepi, ki se nanašajo na boj proti ponarejenim dokumentom in lažnemu prikazovanju identitete, ter ukrepi za boj proti tihotapljenju in trgovini z ljudmi. Izvajanje teh ukrepov je pod stalnim nadzorom.

4. SPREMLJEVALNI UKREPI

4.1. Uporaba schengenskega informacijskega sistema

Kot je bilo poudarjeno v prejšnjem poročilu, je schengenski informacijski sistem (SIS) zelo uspešen sistem, ki vsako leto zagotavlja več tisoč uspešnih rezultatov. Ta uspeh s seboj prinaša veliko delovno obremenitev pri čezmejnem sodelovanju med uradi SIRENE.

¹⁴ SCH/Com-ex (98) 26 def.

Organiziran je bil seminar, na katerem so delegati uradov SIRENE držav članic in Komisija razpravljali o načinih, kako poskrbeti za čim večjo učinkovitost delovnih praks. V okviru seminarja je bilo oblikovanih več predlogov, ki bi jih bilo mogoče izvesti v kratkoročnem obdobju. Druge predloge bodo skupaj obravnavale države članice in Komisija, da presodijo, ali bodo to vprašanje v letu 2013 lahko rešile značilnosti SIS II ali pa ga je treba izpopolniti v revidirani delovni praksi.

4.2. Uporaba vizumskega informacijskega sistema

Vizumski informacijski sistem (VIS) je sistem za izmenjavo informacij o vizumih za kratkoročno bivanje, ki pristojnim organom držav schengenskega območja omogoča obdelavo podatkov o vlogah za izdajo vizuma in vizumih, ki se izdajo, zavrnenih vlogah za izdajo vizuma, razveljavljenih, preklicanih ali podaljšanih vizumih. Vizumski informacijski sistem je bil 10. maja 2012 uspešno vzpostavljen v drugi regiji, na Bližnjem vzhodu (Izrael, Jordanija, Libanon in Sirija). Poleg tega je 2. oktobra 2012 VIS začel delovati tudi v tretji regiji, to je v Zalivu (Afganistan, Bahrajn, Iran, Irak, Jemen, Katar, Kuvajt, Oman, Saudova Arabija in Združeni arabski emirati). Države članice se dogovarjajo o datumih za njegovo vzpostavitev v ostalih regijah. Odločitev bo sprejeta v prihodnjih mesecih.

Sistem VIS deluje dobro in do 4. novembra 2012 je bilo z njim obdelanih 1 774 965 vlog, 1 457 708 izdanih vizumov in 220 644 zavrnenih vlog za izdajo vizuma.

Glavni problem ostaja kakovost podatkov (biometričnih in alfanumeričnih), ki jih konzularni organi držav članic vnašajo v VIS. Ta težava je občasno vplivala na uspešnost sistema in bi se ji bilo treba v prihodnje izogibati zaradi stalnega širjenja njegove uporabe v vseh svetovnih regijah. Kljub postopnim izboljšavam si je treba prizadevati za še dodatno izboljšanje pri odvzemanju kakovostnih prstnih odtisov ter izpolnjevanju vseh obveznih polj v vlogah za izdajo vizuma.

4.3. Vizumska politika in sporazumi o ponovnem sprejemu

Mehanizem za spremljanje liberalizacije po odpravi vizumske obveznosti za države Zahodnega Balkana

Komisija je avgusta 2012 predstavila svoje tretje poročilo o mehanizmu za spremljanje liberalizacije po odpravi vizumske obveznosti za Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo, Črno goro, Srbijo, Albanijo ter Bosno in Hercegovino¹⁵, v katerem je opredelila nedavno sprejete ukrepe in predlagala naslednje korake. Število prosilcev za azil iz Srbije in Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije se je v prvi polovici leta 2012 v primerjavi z istim obdobjem v letu 2011 sicer zmanjšalo (–13 % za Srbijo in –48 % za Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo, če primerjamo maj 2011 in maj 2012), vendar se je znatno povečalo število prosilcev za azil iz Albanije (+725 %), Bosne in Hercegovine (+14 %) ter Črne gore (+77 %). Večina prošenj za azil se šteje za neutemeljene in stopnja podelitve azila ostaja zelo nizka. Belgija, Luksemburg, Nemčija in Švedska ostajajo glavne namembne države. Te države članice so sprejele ustrezne ukrepe za skrajšanje časa obravnave, vendar so še vedno mogoče nadaljnje izboljšave, med drugim na področju izmenjave informacij, preiskovanja posrednikov, okrepitve mejnega nadzora, ciljno usmerjenih akcij za ozaveščanje in pomoči manjšinam.

Sporazumi o ponovnem sprejemu

¹⁵ COM(2012) 472 final.

Komisija je aprila 2012 parafirala sporazum o ponovnem sprejemu z Zelenortskimi otoki in nato začela postopek za uradno ratifikacijo. Pogajanja s Turčijo o sporazumu o ponovnem sprejemu so se zaključila in besedilo je bilo parafirano junija 2012. Po pričakovanjih sledita podpis sporazuma o ponovnem sprejemu in začetek dialoga o liberalizaciji vizumskega režima. Oktobra 2012 je bil parafiran sporazum o ponovnem sprejemu z Armenijo. Komisija si zdaj prizadeva za njegovo čimprejšnjo sklenitev in podpis. Poleg tega so se začela pogajanja o poenostavitvi vizumskih postopkov in sporazumu o ponovnem sprejemu z Azerbajdžanom.

PRILOGA I: Okvirni koledar schengenskega ocenjevanja v obdobju od novembra 2012 do aprila 2013¹⁶

Čas	Države članice	Tematsko področje
od 11. do 17. novembra 2012	Estonija, Latvija, Litva	Policijsko sodelovanje
od 18. do 28. novembra 2012	Češka, Poljska, Slovaška	Zračne meje
od 20. do 26. januarja 2013	Estonija	Vizumi
od 10. do 20. marca 2013	Poljska, Slovaška	Vizumi
od 14. do 25. aprila 2013	Estonija, Latvija, Litva	Kopenske meje

¹⁶ Dokumenta Sveta 5090/4/12 SCH-EVAL 1 COMIX 6 REV 4 in 12032/12 SCH-EVAL 99 COMIX 423.